



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

Exma. Senhora  
Presidente da Comissão Parlamentar  
de Assuntos Europeus  
Dra. Regina Bastos

Of. n.º 133 |CNECP|2016

03.novembro.2016

**Assunto:** COM (2016) 230

Junto remeto a V. Exa. o Relatório da “**Relatório da COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU E AO CONSELHO** dar cumprimento à Agenda Europeia para a Segurança para combater o terrorismo e abrir caminho à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz **COM(2016) 230**”, aprovado na Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, na sua reunião de 25 de outubro de 2016, com os votos favoráveis do PSD, PS, votos contra do BE e do PCP, e ausência do CDS-PP

Com a expressão dos meus melhores cumprimentos,

**O Presidente da Comissão,**

**(Sérgio Sousa Pinto)**



## Relatório

COM (2016) 230

**Autor:** Deputado  
Ascenso Simões

---

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho – Dar cumprimento à Agenda Europeia para a Segurança para combater o terrorismo e abrir caminho à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz





**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

**ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO**

**PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO RELATÓRIO**

**PARTE IV- CONCLUSÕES**



## PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, atento o objeto e pertinência da **“Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho – Dar cumprimento à Agenda Europeia para a Segurança para combater o terrorismo e abrir caminho à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz”** (COM (2016) 230), deliberou, por iniciativa própria, proceder à elaboração de relatório sobre a mesma para efeitos de análise do seu conteúdo.

## PARTE II – ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO

### 1. Contexto

Os repetidos ataques terroristas em território europeu vieram colocar em evidência as insuficiências e lacunas das políticas de segurança a nível europeu, sobretudo no que respeita ao combate ao terrorismo em todas as suas dimensões e, de um ponto de vista operacional, no que respeita à cooperação e troca de informações críticas entre os Estados-Membros.

Neste contexto, em abril de 2015, a Comissão Europeia lançou a Agenda Europeia para a Segurança onde são propostas uma série de medidas e instrumentos para fazer face à imperiosa necessidade de criar uma União para a Segurança que proteja os cidadãos e o território europeu. De facto, ainda que as políticas de segurança sejam primordialmente da responsabilidade dos Estados-Membros, a verdade é que as ameaças são transnacionais, o que obriga a uma abordagem e soluções comuns e cooperativas entre os Estados-Membros. Tal é o objetivo da criação de uma Agenda Europeia para a Segurança.

Passado um ano, e tendo a Europa sofrido novos atentados terroristas em Paris e em Bruxelas, a Comissão Europeia apresenta a Comunicação aqui em análise, com o objetivo de elencar as medidas já tomadas, as que faltam cumprir e novas metas a atingir. A Comunicação aqui em

## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

análise é, portanto, um roteiro que permite analisar os progressos das políticas europeias de segurança já propostas e as que faltam ainda cumprir – seja a nível dos legisladores europeus – Parlamento Europeu e Conselho –, seja a nível dos Estados-Membros, seja a nível da própria Comissão Europeia.

É ainda de salientar que, após a publicação da referida Comunicação em Abril, a Comissão Europeia passará a publicar a uma análise do progresso das medidas propostas em relatórios mensais. O primeiro desses relatórios foi publicado a 12 de outubro<sup>1</sup>, estando os progressos nele elencados incluídos no presente relatório.

### **2. Análise do Conteúdo**

As medidas previstas na Agenda Europeia para a Segurança têm como principal objetivo reforçar as políticas de segurança nos Estados-Membros, em particular a sua capacidade de cooperação operacional, de forma a assegurar que o território europeu seja um espaço de segurança, mobilidade e liberdade para os seus cidadãos.

Desta forma, a Comunicação em análise elenca 8 áreas de ação em matéria de combate ao terrorismo, desde a dimensão externa à questão dos combatentes terroristas estrangeiros, pondo em evidência o que já foi feito e o que cumpre concretizar.

#### **a. Responder à ameaça dos combatentes terroristas estrangeiros que regressam à Europa**

De acordo com dados recentes, grande parte dos combatentes terroristas estrangeiros, recrutados por grupos terroristas a partir de território europeu, regressaram aos seus países de origem. Tal constitui uma ameaça séria que importa combater, uma vez que alguns destes combatentes estiveram envolvidos nos atentados de Paris e Bruxelas.

---

<sup>1</sup> Cf. “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho sobre os progressos realizados para criar uma União da Segurança operacional e eficaz” COM(2016) 670 de 12 de outubro, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3367\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3367_pt.htm) (consultado em 13 outubro 2016).

## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

Entre as medidas já propostas para fazer face a esta ameaça consta a maior **abrangência do Sistema de Informação Schengen**, com a introdução de **informações relevantes e reforço da cooperação entre as autoridades nacionais e destas com as europeias**. O reforço da partilha de informações contará ainda com a introdução de **novos indicadores de risco nas fronteiras**.

No que respeita à segurança das fronteiras externas sublinham-se **o lançamento e início de operações da Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia a 6 de Outubro**. Juntamente com a proposta de uma Guarda Costeira, a Comissão propôs alterações ao acervo Schengen no que respeita às verificações sistemáticas na fronteira externa. Contudo, essas propostas estão ainda em processo de decisão no Parlamento Europeu e no Conselho.

A mesma forma, mantém-se ainda em fase de apreciação pelos legisladores europeus a proposta de Diretiva relativa à luta contra o terrorismo que prevê **novas infrações penais e novas definições relacionadas com as atividades terroristas**.

### **b. Prevenir e combater a radicalização**

O fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros não está dissociado dos processos de radicalização e difusão de propaganda terrorista. Importa agir na identificação das causas e na prevenção do fenómeno. A Comissão Europeia lançou algumas iniciativas e programas como o centro de excelência da **Rede de Sensibilização para a Radicalização e a Unidade de Sinalização de Conteúdos na Internet da UE**. Para além destes, a **Comissão disponibilizou fundos para programas específicos de combate à radicalização nas prisões e para a educação e sensibilização dos jovens**. No entanto, estes programas são da responsabilidade dos Estados-Membros que os devem aplicar da forma mais eficiente possível, tendo em conta a realidade específica de cada comunidade e o nível de ameaça de radicalização existente.

### **c. Punir os terroristas e os seus apoiantes**

A já referida proposta de Diretiva relativa à luta contra o terrorismo, que se encontra em processo de decisão pelos co-legisladores europeus esperando-se a sua aprovação até ao final do ano, constitui um passo importante na **atualização e adequação das disposições penais nacionais**

## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

**relativas às atividades terroristas**, criando uma harmonização mínima que permite maior abrangência e coerência a nível europeu, tanto no que respeita à definição de grupo e atividades terroristas como no que toca às sanções penais mínimas comuns.

Sobre a mesma matéria, a Comissão identifica ainda a dificuldade em aceder a informações relevantes, como obtenção de provas digitais, que são detidas por empresas privadas. A este propósito a Comissão **lançou uma consulta a peritos sobre uma possível abordagem europeia comum na utilização de medidas de investigação na internet**.

### **d. Melhorar o intercâmbio de informações**

Uma das medidas já concretizadas no âmbito do intercâmbio de informações foi a **adoção do Regulamento Europol** em Maio, que entrará em vigor em 2017, e que contará com o reforço de pessoal técnico. Ainda no âmbito da Europol, **foi criado, em janeiro de 2016, o Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo** que pretende funcionar como uma plataforma de apoio à cooperação e coordenação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros em matéria de informações, bem como apoiar a criação de planos operacionais de luta contra o terrorismo.

Uma das lacunas que importa colmatar no âmbito do intercâmbio de informações diz respeito à **melhoria dos sistemas de informação a nível de interoperabilidade e interligação**, de forma a eventualmente criar uma base de dados de informações biométricas, tendo em conta o respeito pelas regras de proteção de dados. Estão atualmente em processo de decisão as propostas da Comissão relativas à **criação de um sistema de entrada/saída no espaço Schengen que prevê o acesso a dados biométricos num sistema único** em toda a fronteira externa europeia.

A Comissão propôs também **alargar o Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais (ECRIS)** para passar a **incluir os registos criminais de nacionais de países terceiros**. A proposta está atualmente em apreciação no Parlamento Europeu e no Conselho.

### **e. Cortar o acesso dos terroristas a armas e explosivos**

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

A Comissão identificou lacunas, tanto na aplicação como na abrangência, em vários diplomas relativos a armas e explosivos, pelo que irá adotar atos delegados e outros instrumentos de forma a atualizar a legislação sobre esta matéria. Em particular, está em fase final a **adoção da Diretiva relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas**, que propõe restringir o acesso a armas de fogo e a melhorar a sua rastreabilidade.

**f. Cortar o acesso dos terroristas a fontes de financiamento**

O acesso ao financiamento é um dos fatores de sucesso do terrorismo, pelo que cortar o acesso a financiamento de grupos terroristas é uma das ações prioritárias no combate a esta ameaça. Para além **das alterações propostas à Diretiva relativa ao Branqueamento de Capitais**, a Comissão irá lançar, até ao final de 2016, um conjunto de iniciativas legislativas e não legislativas que versam sobre os **movimentos ilícitos de dinheiro líquido, a publicação de uma lista negra de países cujos regimes apresentam lacunas no combate ao branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo**, entre outras matérias.

**g. Proteger os cidadãos e as infraestruturas críticas**

No que respeita à proteção da integridade dos cidadãos e das infraestruturas importa reduzir a sua vulnerabilidade, nomeadamente através da **melhoria dos instrumentos e equipamentos de deteção, proteção e rastreio nos aeroportos e noutras infraestruturas** que se constituem como alvos críticos destes ataques.

No âmbito da proteção das infraestruturas críticas é fundamental ter em conta as ameaças decorrentes da **cibercriminalidade**. Neste sentido, o reforço da cibersegurança, através da atualização do quadro jurídico que permita investigar e julgar os crimes no ciberespaço tendo em conta os progressos tecnológicos, deve ser garantido. A Comissão irá apresentar ao Parlamento e ao Conselho, em 2017, um relatório de aplicação de Diretiva 2013/40/UE relativa a ataques contra sistemas de informação.

Além do necessário reforço das capacidades de proteção e prevenção, a Comissão considera necessário conceder **flexibilidade aos Estados-Membros, no âmbito do Pacto de Estabilidade**

e Crescimento, à alocação de despesas orçamentais destinadas à luta contra o terrorismo.

**h. Dimensão externa**

O arco de instabilidade que cerca a União Europeia, sobretudo na sua vizinhança a sul, produz não só a crise humanitária às portas da Europa, como núcleos de formação e treino de grupos terroristas. Neste contexto, a política de vizinhança europeia e as parcerias estabelecidas com países do Mediterrâneo são fundamentais para combater o terrorismo no terreno. **De facto, a UE tem de reforçar os acordos de associação e os programas de cooperação com os países da vizinhança sul**, alargando o âmbito destes acordos e programas de forma a incluir áreas como a cooperação em matéria de troca de informações, reforço da arquitetura securitária, a luta contra o tráfico de armas ilícitas e contra o financiamento do terrorismo, entre outras áreas-chave para o combate eficaz ao terrorismo na sua origem e na sua base de apoio.

### PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

#### 1. DA POLÍTICA

Propõe a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas uma análise sobre a “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho – Dar cumprimento à Agenda Europeia para a Segurança no combate ao terrorismo e para a criação de uma União da Segurança genuína e eficaz”.

Aceitando a incumbência de promover um relatório que possa merecer acolhimento, por parte da Comissão Parlamentar, impõe-se uma visão individual sobre o caminho que a UE vem fazendo sobre os desafios que se colocam e que tardam a observar prioridade.

A União Europeia vive um tempo de preocupação com a endogamia burocrática que a sustenta, uma leitura autista das obrigações desta comunidade de Estados com responsabilidades civilizacionais imensas. Num reparo sobre a UE de hoje, sobre os seus principais instrumentos

## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

financeiros, que sustentam as obrigações de política, constatamos que nos mantemos numa leitura desatualizada das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural, uma velocidade atípica e deslocada da realidade no respeitante às políticas de sustentabilidade, ambiente e indústria, um comportamento minimalista das opções geopolíticas, e uma insuficiente, apesar de esperançosa, visão sobre a inovação.

A UE é, por estes dias, uma rotina incessante de adiamentos, uma inobservação complexa de prioridades, um engordar de passado e um emagrecer de futuro.

Quando a UE se reclama detentora de uma agenda para segurança os grandes aglomerados de interesses que se espraiam pelo globo não se quedam no sorriso. Não haverá nunca uma política de segurança que não agregue uma visão ampla de defesa, nem ambas se sustentam sem uma afirmada consequência de relações externas. Em tudo isto se nega uma visão lúcida, uma opção cuidada, um mínimo denominador comum que consagre relações primordiais que tenham em conta a História e as idiosincrasias sobre a estruturação de cada sistema político.

A UE não sabe como tratar as questões dos desequilíbrios no Médio-Oriente; não sabe como observar o ponto certo de análise na relação com a Rússia e com a China, menos ainda com as suas áreas de influência estratégica e económica; não sabe o que quer na compatibilização dos seus interesses com os interesses dos EUA e muito menos saberá, quase se aquedará, em nova realidade política depois de Obama.

Os Estados-Membros da União consagram uma total secundarização das políticas de segurança comum. Avalie-se os processos de acompanhamento da “agenda” em cada um dos Estados e pode concluir-se pela não prioridade real em muitos.

## 2. DA COMUNICAÇÃO

A presente Comunicação, por ser genuína e crua, merece aplauso. Nem sempre a burocracia deve ser negada. Neste caso ela é essencial para sabermos do estado “pouco” em que nos encontramos.

## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

Reparando nos elementos que nos são expostos, mais não há que considerar que estamos lentos no que se refere à ameaça dos terroristas regressados; estamos quase no ponto zero no que diz respeito à prevenção da radicalização; estamos cada um por si na aplicação do direito quando se trata de punir terroristas e apoiantes; estamos a zero no que importa fazer para cortar o acesso dos terroristas a armas e explosivos e ao corte de financiamento das fontes.

Se o acompanhamento dos regressados é mais fácil, a realidade tem dito que deve haver mais preocupação com os “inseridos” e que é nestes que se deve ampliar o estudo. Quanto às ações de inserção, numa relação das políticas de emprego e cidades, nada se tem relevado importante, mais, nenhuma linha de contacto com as restantes políticas europeias. Quanto aos tráficos e à circulação de capitais o mundo desregulado em que vivemos quase impede o controle, favorece a corrupção de Estado e as colaterais ligações aos submundos.

É por isso que o relator se apresenta manifestamente desesperançado com o caminho seguido, com as opções e com os meios que foram disponibilizados para esta tão relevante prioridade.

Por último uma opção pelo “outsourcing” dos refugiados. Os acordos com a Turquia, à base de uma negação sobre “direitos, liberdades e garantias”; a constatação da realidade infra-humana que se vive nos campos de alguns países do sul; a realidade obscena na circulação entre França e o Reino Unido que não atenta numa solução a montante; a insuficiente ação diplomática para acelerar a normalização da vida de milhões de seres humanos que buscam um sinal de esperança no espaço europeu, estão a criar uma Europa cínica que os mais solidários seres humanos, tenham ou não espírito cristão, só podem negar.

Importa, por urgente, que os parlamentos nacionais se reclamem de maior reivindicação no acelerar de medidas de política externa que ultrapassassem a contratualização do “alojamento” dos refugiados.

## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

### 3. DO NOVO IMPULSO

As instituições europeias não podem estacionar mais os processos de decisão. A retoma da iniciativa política, a melhor articulação entre Estados, a elevação do nível de preocupação com a operação ao comando executivo máximo de Bruxelas, são urgentes.

O atual estado de apatia deve ser vencido, também, com uma batalha no campo da comunicação. Para tanto não se pode ter uma perspetiva nacional do problema, não se pode deixar de assumir a responsabilidade pelo todo. As sociedades devem ser ganhas para este enorme desafio.

A integração de muitas estruturas das sociedades civis, o apanhar das vocações das Igrejas e da ação flexível das ONG devem levar à reivindicação da convocação urgente de uma Conferência Europeia que balize as obrigações e que crie outros e novos desafios. Assim poderemos fazer regressar a esperança, assim poderemos voltar a afirmar a UE.

### 4. DO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO

A análise a este relatório é bem o exemplo de como a alteração de procedimento, na verificação das iniciativas europeias por parte da Assembleia da República, se revelou um insucesso. Desde logo porque não se alcança uma melhor qualidade no trabalho feito; depois, porque se incrementou a redundância entre o trabalho de estudo dos serviços da AR com os dos grupos parlamentares; por último, porque não elimina o *stock* de vários relatórios parciais que deixam à Comissão de Assuntos Europeus uma inaceitável vocação de “censura” posterior.

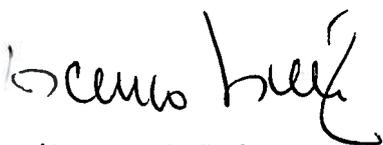
Importa que se estude a urgente necessidade de se consagrar uma visão única de relatório, com um relator e tantos corelatores quantas as comissões implicadas, permitindo um melhor estudo, uma outra dimensão de investigação e uma outra sustentação das posições de Portugal no contexto europeu.

**PARTE IV- CONCLUSÕES**

1. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas deliberou, por iniciativa própria, proceder à elaboração de relatório sobre a **“Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho – Dar cumprimento à Agenda Europeia para a Segurança para combater o terrorismo e abrir caminho à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz”** (COM (2016) 230), atento o seu objeto e pertinência, para efeitos de análise do seu conteúdo.
2. Após análise da Comunicação, e tendo em conta a importância da matéria e a sua atualidade, sugere-se um acompanhamento atento e regular dos relatórios de progresso mensais a publicar pela Comissão Europeia, bem como das propostas legislativas já adotadas ou previstas na referida Comunicação.
3. A Comissão dá, assim, por concluído a análise desta iniciativa, devendo o presente Parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto de 2006, ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

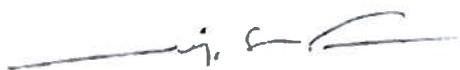
Palácio de S. Bento, 25 de outubro de 2016.

O Deputado Autor do Parecer



(Ascenso Simões)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)